

## PERANAN JARINGAN AKTOR DALAM KEBIJAKAN PENANGANAN COVID-19 DI INDONESIA

<sup>1</sup> Jacko Ryan

<sup>1</sup> Departemen Ilmu Politik, Universitas Airlangga

[jacko.ryan-2017@fisip.unair.ac.id](mailto:jacko.ryan-2017@fisip.unair.ac.id)

Kampus B Dharmawangsa Dalam, Airlangga, Kec. Gubeng, Kota SBY, Jawa Timur 60286

### Abstract

The Covid-19 disaster experienced by Indonesia demands a quick and precise response from the government to apply various cross-sectoral policies to limit the spread of Covid-19. The involvement of government and non-government stakeholder networks is crucial in public policy. Therefore this paper will analyze the role of actor-networks at the strategic level, which relates to various state institutions at the national government and government at the regional level, to actors at the operational level such as academics, companies and entrepreneurs, society, and mass media. Through that, it is possible to assess the effectiveness of the Covid-19 handling policies that have been undertaken so far. This article, composed using qualitative methods and a case study approach, has the conclusion that the handling of Covid-19 in Indonesia has not been able to run optimally. It happened because of the minimal utilization of the actor's network. The execution of the management policies of Covid-19 was impaired, which became complicated and overlapping to have a direct effect on the group as a whole.

**Keywords:** Actor-networks; Covid-19; Indonesia; public policy; penta helix

### Abstrak

Bencana Covid-19 yang dialami Indonesia menuntut respon cepat dan tepat dari pemerintah untuk mengaplikasikan berbagai kebijakan lintas sektor guna membatasi penyebaran Covid-19. Di dalam kebijakan, keterlibatan jaringan aktor pemerintahan maupun non-pemerintahan menjadi hal yang penting. Karenanya tulisan ini akan menganalisis peranan jaringan aktor pada tingkatan strategis, dimana berkaitan dengan berbagai lembaga kenegaraan di tingkat pusat dan pemerintahan di tingkat daerah, hingga aktor-aktor pada tingkatan operasional seperti akademisi, perusahaan dan pengusaha, masyarakat, dan media massa. Melalui itu, efektivitas kebijakan penanganan Covid-19 yang sudah dijalani selama ini dapat dinilai. Tulisan yang disusun dengan metode kualitatif dan pendekatan studi kasus ini memiliki kesimpulan bahwa penanganan Covid-19 di Indonesia belum dapat berjalan maksimal. Hal tersebut terjadi karena pemanfaatan jaringan aktor yang minim. Itu berefek pada implementasi kebijakan penanganan Covid-19 yang berjalan dengan kacau dan saling tumpang tindih sehingga berdampak langsung pada masyarakat luas.

**Kata Kunci:** Covid-19; Indonesia; jaringan aktor; kebijakan publik; penta helix

Open Access at: <http://ojs.uho.ac.id/index.php/PUBLICUHO/index>

Journal Publicuho is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

## PENDAHULUAN

Virus Covid-19 yang semulanya terjadi di China, sekarang sudah merambah ke seluruh dunia. Indonesia yang menjadi salah satu negara dengan jumlah penduduk terpadat di dunia perlu menyikapi penyebaran Covid-19 secara maksimal. Hal tersebut yang mendorong munculnya prediksi bahwa pandemi yang dialami oleh Indonesia akan lebih lama jika dibandingkan dengan negara-negara yang berpenduduk sedikit. Kasus pertama Covid-19 di Indonesia berhasil dideteksi pada 1 Maret 2020, lebih lama daripada negara-negara pada umumnya. Sebelumnya, terjadi kritik dari masyarakat serta berbagai peneliti terhadap lambannya negara dalam mendeteksi virus Covid-19 (Y. Nugroho & Negara, 2020). Hal tersebut diperparah dengan buruknya koordinasi, komunikasi dan sinergi yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintahan dalam merespon Covid-19 (Azhar & Azzahra, 2020; Chadijah, 2020; Yulianti et al., 2020). Berbagai usaha terus dilakukan oleh pemerintah untuk mendeteksi penduduk yang terinfeksi Covid-19. Misalnya dengan menelusuri riwayat perjalanan dari pasien terinfeksi hingga berbagai rangkaian tes yang dilakukan secara masif. Alhasil, jumlah penduduk yang terinfeksi Covid-19 mengalami peningkatan yang sangat cepat. Fakta demikian memunculkan berbagai permasalahan baru seperti kurangnya fasilitas dan kesehatan untuk dapat menangani Covid-19 sehingga tingginya angka penduduk yang terinfeksi diikuti juga dengan tingginya angka kematian akibat Covid-19.

Respon cepat dan tepat perlu dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan publik menjadi salah satu cara yang dapat dilakukan melalui perencanaan, implementasi, dan evaluasi. Itu semua dilakukan dengan satu tujuan yakni untuk mengurangi penyebaran Covid-19 di Indonesia. Salah satu langkah yang sudah dilakukan pemerintah yakni menerbitkan dan menerapkan protokol dalam berbagai macam aspek seperti kesehatan, komunikasi, area pendidikan, area publik dan transportasi (Telaumbanua, 2020; Yulianti et al., 2020). Kebijakan tersebut mengatur secara rinci bagaimana penanggulangan Covid-19 dapat dilakukan dengan beragam cara, berlaku secara nasional, dan dikoordinasikan oleh Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. Berbagai protokol ini hadir bukan tanpa permasalahan. Banyak kendala ditemukan dalam implementasi protokol karena hal tersebut mengatur banyak pihak dan instansi serta hajat hidup orang banyak. Kurangnya sosialisasi hingga ketidaksiapan dan ketidaktegasan pemerintah dalam memberlakukan protokol menjadikan banyak masyarakat mengeluh, khawatir, dan bingung dalam menghadapi pandemi ini. Bahkan, muncul beragam aksi negatif yang dilakukan masyarakat hingga trauma karena merasa terancam dan takut (Abdullah, 2020; Almuttaqi, 2020; Soderborg & Muhtadi, 2020).

Dalam kondisi demikian, pemerintah harus dapat menjalankan peran penuh untuk menyediakan alternatif dan jalan keluar dalam menghadapi situasi darurat ini. Salah satunya dengan melibatkan aktor-aktor di luar pemerintahan untuk memaksimalkan penanggulangan Covid-19. Penanggulangan krisis memang selalu dihadapkan pada

ketergantungan berbagai macam aspek seperti kebijakan publik, interaksi sosial, dan kondisi kontekstual. Sehingga penanggulangan yang tidak hanya berada pada tingkatan strategis (terkait dengan keputusan politik dan administrasi), namun juga pada tingkatan operasional dimana melibatkan banyak aspek seperti akademisi, perusahaan dan pengusaha, masyarakat, dan media massa (Boin & 'T Hart, 2010; Yulianti et al., 2020). Itu sesuai dengan konsep "governance" yang memandang tidak hanya keterlibatan pemerintah dan negara, namun juga membutuhkan peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara sehingga pihak-pihak yang terlibat sangat luas (Widodo, 2001).

Teori Metter dan Van Horn (dalam Muhammad Elwan, L. O. (2019), proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi dan berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Walaupun terdapat aktor-aktor eksternal, aktor utama dalam proses pengambilan keputusan dalam kebijakan publik tetap berada pada pemimpin negara sehingga meminimalisir kebijakan yang justru mengakomodasi kepentingan aktor-aktor tertentu dan merugikan masyarakat luas (Jensen, 1982; Susilowati & Hakiem, 2020). Bias terhadap kepentingan personal ataupun segelintir kelompok sejatinya tidak boleh terjadi dalam pembuatan suatu kebijakan politik. Hal ini dikarenakan kebijakan politik yang didesain untuk memuaskan preferensi kepentingan konstituen dan memperbesar elektabilitas elektoral dari pemimpin politik terkait. Manakala kebijakan politik tidak sesuai dengan kehendak konstituen, maka akan berdampak terhadap munculnya paradoks terhadap tujuan politik itu sendiri (Buchanan & Tollison, 2009). Dalam konteks Covid-19, kepentingan aktor-aktor tertentu yang terakomodasi dalam kebijakan penanggulangan Covid-19 justru tidak selalu berdampak negatif, namun juga akan menghasilkan perbaikan. Karenanya kebijakan kebencanaan yang disusun untuk menanggulangi Covid-19 harus dapat diakui secara politis dan bersifat koersif atau mengikat.

Dari latar belakang di atas, tulisan ini akan mengungkap lebih jauh mengenai efektivitas dari implementasi kebijakan kebencanaan yang dirumuskan pemerintah. Tulisan ini juga akan meninjau berbagai langkah dari jaringan aktor yang terdiri dari akademisi (*academician*), perusahaan dan pengusaha (*business*), masyarakat (*community*), pemerintah (*government*), dan media massa (*mass media*) untuk menanggulangi Covid-19. Penanggulangan bencana Covid-19 yang dilakukan secara kolaboratif menjadi penting karena wajib bagi masyarakat, sebagaimana dituliskan dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, untuk dapat hidup dengan sejahtera. Kesejahteraan tersebut ditandai dengan bertempat

tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik hingga dapat mengakses layanan kesehatan dengan mudah. Hal senada juga tercantum dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia bahwa kesehatan menjadi hak fundamental bagi masyarakat yang dijamin oleh konstitusi dan harus dipenuhi oleh negara.

## METODOLOGI

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Pemilihan metode didasari pada rumusan masalah yang menuntut peneliti untuk melakukan aktivitas pendalaman (eksplorasi). Bodgan dan Taylor seperti yang dikutip oleh L. J. Moleong (2011) mengartikan pendekatan kualitatif sebagai sebuah prosedur dasar penelitian yang menghasilkan data deskriptif yang berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Adapun yang menjadi karakteristik dari penelitian kualitatif yakni: (1) menekankan bukan pada hasil melainkan pada proses. Pada karakteristik ini, data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian kualitatif berkaitan dengan pertanyaan untuk mengungkapkan proses dan bukan hasil dari suatu kegiatan, (2) mengutamakan makna yang berkisar pada persepsi orang mengenai suatu peristiwa yang akan diteliti, (3) bersifat induktif yang memiliki arti bahwa peneliti membangun abstraksi, konsep-konsep, hipotesis dan teori secara terperinci (Moleong, 2011).

Dalam tulisan ini, peneliti menggunakan pendekatan studi kasus. Pendekatan tersebut dapat diartikan sebagai serangkaian kegiatan ilmiah yang dilakukan secara intensif, terinci dan mendalam tentang suatu program, peristiwa, dan aktivitas, baik pada tingkat perorangan, sekelompok orang, lembaga, atau organisasi untuk memperoleh pengetahuan mendalam tentang peristiwa tersebut. Biasanya, peristiwa yang dipilih yang selanjutnya disebut kasus adalah suatu hal yang aktual (*real-life events*), yang sedang berlangsung, dan bukan sesuatu yang sudah lewat (Raharjo, 2017). Ciri yang paling utama dari pendekatan studi kasus yakni bersifat integratif dan terpola seperti sistem yang tidak dapat berdiri sendiri (*a bounded system*) (Stake, 1994). Artinya, dalam suatu analisis dengan pendekatan studi kasus, peneliti harus dapat memperhatikan hubungan antar satu kasus dengan kasus yang lainnya untuk mendapatkan sebuah kesimpulan.

Penelitian ini menggunakan studi literatur sebagai metode untuk mengumpulkan data sesuai dengan tema penelitian ini. Studi literatur sendiri merupakan sebuah metode yang menekankan pada langkah atau cara yang sistematis untuk mengumpulkan dan mensintesis data dan/atau informasi relevan dari penelitian-penelitian sebelumnya. Prosesnya meliputi penentuan parameter dan kata kunci, melakukan pencarian, memperoleh literatur, mengevaluasi secara kritis, mencatat, dan menulis literature review (Snyder, 2019). Dalam hal ini, studi literatur dapat mengintegrasikan temuan dan perspektif dari penelitian-penelitian sebelumnya yang tentunya relevan dengan penelitian ini. Hal ini

bermanfaat bagi peneliti untuk menghasilkan suatu kajian komparatif untuk mendukung terbentuknya analisis yang mendalam perihal penanganan Covid-19 di Indonesia.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan publik sejatinya ada untuk dapat memecahkan masalah yang terjadi di masyarakat (bersifat publik). Itu dilakukan melalui tiga proses: merumuskan suatu kebijakan, menerapkan suatu kebijakan, dan mengevaluasi suatu kebijakan yang sudah berjalan (R. D. Nugroho, 2004). Intisari dari ketiga proses di atas berfokus pada realisasi atau tindakan dari pejabat publik dalam suatu permasalahan yang terjadi. Realisasi tersebut disebutkan Dye (1978) berbanduk dua pilihan: yakni pemerintah yang memilih untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Di dalam kebijakan publik yang dibuat, pemerintah selaku aparatur negara (*government*) memiliki wewenang untuk mengalokasikan nilai-nilai yang bersifat otoritatif kepada masyarakat secara keseluruhan (Easton, 1953). Hal tersebut diwujudkan dalam tindakan mengelola, mengalokasikan, hingga mendistribukan berbagai nilai dan sumberdaya publik (*governance*) (Suharto, 2008).

Teori jaringan didasari dari sebuah asumsi bahwa terdapat suatu elemen yang heterogen. Setiap aktor dipandang memiliki cara dan akses yang beragam dalam mendapatkan sumber daya dan memiliki kemampuan untuk koordinasi, kolaborasi dan menciptakan efek (Alcadipani & Hassard, 2010). Karenanya, aktor dalam kebijakan publik tidak bersifat tunggal namun plural. Jaringan akan tercipta melalui pemerintah dan berbagai lapisan yang terdapat di masyarakat sehingga didapatkan kontribusi yang maksimal. Aktor yang terhimpun dalam jaringan tidak dimaknai seperti dalam ilmu sosial klasik dimana dipandang pasif dan independen. Dalam teori ini, aktor yang terhimpun dalam jaringan bisa terdiri dari individu maupun kelompok yang aktif dan saling mempengaruhi. Rhodes (2008) memberikan definisi mengenai pendekatan jaringan dalam kebijakan publik sebagai konsep yang berfokus pada hubungan dengan pemerintah dan ketergantungan pada aktor-aktor negara maupun aktor masyarakat lainnya. Teori jaringan aktor merupakan kajian yang multidisiplin dan lebih komprehensif karena mensyaratkan objek kajian di tingkat mikro dan makro. Adapun aktor-aktor tersebut yakni akademisi (*academician*), perusahaan dan pengusaha (*business*), masyarakat (*community*), pemerintah (*government*), dan media massa (*mass media*). Jaringan berbagai aktor akan berjalan stabil apabila aktor-aktor tersebut konsisten untuk berada di dalam jaringan (Whittle & Spicer, 2008).

## Kerja Sama Berbagai Lembaga Negara

Salah satu hal yang membuat penanganan Covid-19 di Indonesia dipandang lambat karena respon kelembagaan pemerintah tidak berjalan secara koheren. Keadaan tersebut diperparah dengan kurangnya data dan informasi yang andal, terutama data dan informasi

yang berkaitan dengan epidemiologi (Y. Nugroho & Negara, 2020; Tuwu, 2020). Padahal, transparansi data menjadi faktor kesuksesan penanganan Covid-19 yang dilakukan negara. Transpransi data dapat dinilai dari akses informasi yang mudah serta terjadinya mobilisasi informasi yang dilakukan pemerintah. Kementerian Kesehatan sebagai lembaga yang memegang peranan penting sudah melakukan penanggulan di tingkat strategis seperti menerbitkan Pedoman Medis Kesehatan Masyarakat Covid-19 di Indonesia pada Maret 2020. Namun, Kementerian Kesehatan kurang sigap dalam membangun sistem kesehatan untuk menanggulangi Covid-19. Itu terlihat dari kualitas pemberian layanan kesehatan, tenaga kerja, sistem informasi, akses obat-obatan, pembiayaan sistem kesehatan, kepemimpinan dan tata kelola (Djalante et al., 2020). Sampai 11 Oktober 2020, Indonesia hanya mampu melakukan tes sebanyak 3.726.476 dari 274.321.719 populasi yang ada (Worldometers, 2020). Angka tersebut bergerak lambat sampai hari ini dan cenderung sedikit jika dibandingkan dengan negara-negara lain. Pengujian yang lambat ini salah satunya disebabkan oleh infrastruktur kesehatan Indonesia yang terbatas. Hanya terdapat beberapa laboratorium yang dapat melakukan tes Covid-19 sehingga membuat kemampuan melakukan tes menjadi sedikit. Berdasarkan realitas infrastuktur kesehatan, kuantitas dilakukannya tes covid, dan tata kelola inilah yang kemudian mencerminkan ketidaksiapan Indonesia menghadapi Covid-19 (Y. Nugroho & Negara, 2020).

Karenanya kerja sama antar kelembagaan menjadi kunci penting dalam menanggulangi bencana Covid-19. Komitmen pemerintah dalam menjalankan kebijakan kebencanaan tampak pada terdapatnya berbagai peraturan nasional yang dibuat oleh pemangku kebijakan seperti presiden maupun menteri guna menanggulangi bencana Covid-19. Sebagian besar kebijakan dikeluarkan setelah 13 Maret 2020 ketika Presiden membentuk Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 yang diketuai oleh Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional, badan ini pada akhirnya resmi dibubarkan pada 20 Juli 2020 dan digantikan dengan Satuan Tugas Penanganan Covid-19 yang berada di bawah Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Adapun penggantian lembaga tersebut bertujuan agar berbagai program dapat dikerjakan oleh kelembagaan yang sama dan memiliki koordinasi yang maksimal. Karenanya banyak kementerian yang terkait terhimpun dan terlibat dalam Satuan Tugas Penanganan Covid-19 ini.

Tidak lama setelah pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, Presiden Joko Widodo juga menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 pada 20 Maret 2020. Kebijakan ini menjadi hal yang penting karena terdapat berbagai aturan seperti realokasi anggaran, refocussing kegiatan, dan pengadaan barang dan jasa (terutama pada alat kesehatan dan alat kedokteran). Semuanya itu bertujuan guna mempercepat



penanganan Covid-19. Lebih rinci, Instruksi Presiden menghasilkan berbagai kebijakan yang muncul setelahnya. Misalnya dengan kebijakan yang mengatur kepastian ketahanan pangan, penguatan-sektor kesehatan melalui layanan kesehatan dasar dan asuransi nasional (BPJS) bagi pasien Covid-19, menunda dan membatalkan kegiatan belajar mengajar dan aktivitas pendidikan, memperkuat pemerintah daerah dan ekonomi lokal, pengurangan pajak bagi komoditas-komoditas terdampak, dan mengimplementasikan berbagai strategi ekonomi dan fiskal terutama untuk memberikan kompensasi bagi masyarakat terdampak. Beberapa kebijakan ini ditindaklanjuti di tingkat menteri maupun pemerintah daerah yang saling bekerja sama untuk dapat melaksanakan Instruksi Presiden tersebut (Djalante et al., 2020). Dalam implementasi kebijakan, pemerintah sebagai pembuat kebijakan perlu memang perlu memperhatikan secara detail seperti: (1) penentuan lembaga yang akan menjalankan program, (2) tafsir hukum atas kebijakan yang dirumuskan, dan (3) pengalokasian sumber daya seperti anggaran, personel, penanggungjawab, dsb (Jann & Wegrich, 2017).

Evaluasi menjadi salah satu tahap dalam kebijakan publik. Dalam tahap ini, suatu kebijakan akan ditinjau kembali untuk dinilai sejauh mana kebijakan tersebut berdampak dan bernilai guna. Evaluasi kebijakan juga akan mengukur tingkat ketercapaian dari suatu kebijakan terhadap tujuan dan target yang disusun sebelumnya (Widodo, 2008). Karenanya evaluasi menjadi hal yang secara rutin dilakukan pemerintah. Evaluasi terbukti dilakukan ketika terdapat Instruksi Presiden No. 4 Tahun 2020 yang berlaku sejak 20 Maret 2020 lalu. Namun, peraturan tersebut nampak tidak cukup kuat untuk menanggulangi dampak dari pandemi Covid-19. Berbagai tekanan dibuat oleh para pemangku kebijakan sehingga akhirnya mendorong Presiden untuk mengeluarkan lagi berbagai kebijakan seperti (1) penganggaran secara nasional demi menciptakan stabilitas ekonomi di masa bencana Covid-19, (2) mendeklarasikan status darurat dan bencana nasional bagi negara Indonesia, (3) dan pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) untuk mempercepat pemberantasan Covid-19 (Djalante et al., 2020).

Untuk menghindari konflik dan pelaksanaan yang tumpang tindih, berbagai lembaga negara saling bekerja sama satu sama lain. Misalnya dengan apa yang dilakukan oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Keterlibatan BNPB tidak terlepas dari Covid-19 yang sudah ditetapkan oleh presiden sebagai bencana nasional. BNPB memegang peran sentral karena Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Doni Monardo ditunjuk Presiden Joko Widodo sebagai Ketua Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. Melalui tim tersebut, BNPB menjalankan strategi manajemen bencana baik dalam tahap prabencana, tanggap darurat, maupun persiapan pascabencana. Strategi khusus untuk mengurangi risiko bencana (*reduce the risk*) dilakukan

dengan melakukan tindakan pencegahan (*prevention*) berupa sosialisasi melalui berbagai *platform* media, menyediakan logistik, bahan, fasilitas kesehatan, dan lain-lain.

BNPB juga berkolaborasi dengan Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan kepolisian untuk melakukan itu semua. Keterlibatan keduanya misalnya dapat terlihat pada penggunaan aset militer untuk membantu dengan mobilisasi logistik, terutama di saat tidak ada bantuan sipil dalam hal transportasi. Keterlibatan TNI juga dapat disaksikan dalam persiapan rumah sakit darurat di beberapa lokasi seperti Wisma Atlet Jakarta, Natuna, Pulau Sebaru, dan Pulau Galang Pangdam. Kepolisian menjalankan perannya terutama dalam hal penegakan untuk memastikan jarak sosial dan langkah-langkah mitigasi lainnya. Kepala Kepolisian (Kapolri) telah tercatat mengeluarkan Surat No. MAK / 2 / III / 2020 tentang Kepatuhan Kebijakan Pemerintah tentang Kepatuhan Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Virus Corona pada tanggal 19 Maret 2020. Surat yang dikeluarkan guna mendukung PP No. 21 Tahun 2020 dan Permenkes No. 9 Tahun 2020 tersebut menegaskan kembali pelarangan pertemuan massa atau kegiatan kelompok baik secara publik maupun pribadi guna mencegah penyebaran Covid-19. Hal tersebut dijalankan melalui kegiatan operasi dan melibatkan Satgas Covid-19 yang telah dibentuk Polri.

Selanjutnya yakni Kementerian Keuangan yang merupakan aktor penting dalam menangani dampak-dampak ekonomi karena Covid-19. Krisis ekonomi dan defisit anggaran negara yang menjadi ancaman bagi pemerintah mendorong Kementerian Keuangan untuk mengambil keputusan-keputusan yang efektif dan tepat sasaran. Itu terwujud melalui kebijakan mengenai perpajakan, perlindungan tenaga kerja, penjadwalan ulang pembayaran pinjaman dari usaha kecil dan menengah (UKM) dan realokasi kebijakan fiskal di tingkat pemerintah daerah. Banyak program diutamakan bagi masyarakat yang terkena dampak langsung dari Covid-19. Misalnya dengan perluasan asuransi tenaga kerja milik negara (BPJS Ketenagakerjaan) untuk dapat menjangkau para pekerja yang kehilangan pekerjaan. Bantuan langsung tunai sebesar Rp. 1 Juta per bulan juga dilakukan melalui bantuan kartu Prakerja. Bantuan ini menyasar pada Usaha Kecil dan Menengah (UKM) agar dapat tetap eksis. Anggaran sebesar 110 Triliun rupiah telah disiapkan Kementerian Keuangan untuk mewujudkan program bantuan untuk masyarakat seperti Program Keluarga Harapan (PKH), Program Sembako, Kartu Prakerja, Subsidi listrik, insentif perumahan, Sembako Jabodetabek, Bansos Tunai Non-Jabodetabek, dan Program Jaring Pengaman Sosial lainnya (Tuwu, 2020).

Kerja sama Kementerian Keuangan terjadi dengan Bank Indonesia (BI) yang terlibat dalam kebijakan antisipasi dampak Covid-19 pada keuangan pasar dan ekonomi makro. Terlebih, Kementerian Keuangan telah mengeluarkan kebijakan stimulus fiskal dan pelonggaran moneter. Kerja sama juga terjadi dengan Kementerian Sosial yang membantu distribusi berbagai bantuan ekonomi kepada masyarakat terdampak. Namun, karena



kurangnya data dan informasi yang andal, distribusi berbagai bantuan tersebut tidak berjalan efektif. Hal ini tidak hanya berdampak pada berbagai program bantuan Covid-19 yang berjalan secara acak-acakan, tumpang tindih, dan salah sasaran, namun juga berimbas pada kegaduhan di pemerintahan daerah dan masyarakat. Padahal, bantuan dan perlindungan sosial dari pemerintah sangat diperlukan karena bisa menjadi andalan utama bagi masyarakat yang terdampak langsung oleh Covid-19 (Tuwu, 2020).

Kementrian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serius melakukan berbagai upayaantisipasi dampak meluasnya wabah Covid-19. Sejumlah langkah strategis disiapkan Menteri BUMN Erick Thohir guna menindaklanjuti arahan Presiden Joko Widodo untuk fokus pada tiga hal yaitu kesehatan, social safety, dan menjaga daya beli masyarakat dengan dunia usaha. Penyebaran Covid-19 yang cepat dan luas turut memberi dampak pada ekosistem bisnis di Indonesia. Terlebih kepada BUMN yang dipercaya mengelola berbagai bisnis negara yang mengandung kepentingan banyak orang. Di satu sisi, BUMN merupakan penyumbang pertumbuhan ekonomi nasional dan salah satu sumber pendapatan negara. Di sisi lain, jauh sebelum Covid-19 terjadi, sejumlah BUMN terus mencatat kerugian dan membutuhkan suntikan dana dari negara. Pandemi Covid-19 kemudian menjadi tantangan bagi BUMN untuk mengelola bisnis negara di kala krisis. BUMN perlu memastikan bahwa dampak COVID-19 dapat ditangani dengan baik melalui manajemen krisis yang tepat dan efisien. Berkurangnya permintaan ini menantang BUMN untuk tetap mempertahankan performa dengan pemasukan yang terbatas ataupun menurun.

Peran lembaga BUMN ini diharapkan bisa memberikan dampak secara signifikan agar pemulihan ekonomi di Indonesia tetap terjaga ditengah pandemi ini. BUMN sebagai bentuk representasi dari pemerintah berusaha memberikan pelayanan kepada masyarakat di seluruh Indonesia yang terdampak covid-19. Berbagai bentuk layanan dari BUMN seperti Perusahaan Listrik Negara (PLN) yang telah berkontribusi dalam membantu masyarakat yang paling terdampak dan UMKM. Kontribusi yang dilakukan adalah dengan memberikan bantuan listrik gratis kepada 24 juta pelanggan 450 VA, serta diskon listrik 50% kepada 7,7 juta pelanggan 900 VA. Selanjutnya yakni Telkom Indonesia. BUMN ini memberikan subsidi kepada lebih dari 4 juta tenaga pendidikan dengan total nilai Rp 1,7 triliun. Hal ini menjadi sangat penting terutama bidang pendidikan baik pengajar (guru, dosen) maupun bagi para pelajar (siswa dan mahasiswa) dikarenakan adanya kebijakan penghentian sementara berbagai kegiatan, termasuk dalam sektor pendidikan yang harus diselenggarakan secara daring. Kemudian BULOG yang berusaha tetap menjaga kebutuhan pangan di masyarakat agar tidak terjadi lonjakan permintaan drastis dan krisis pangan selama pandemi Covid-19 (Malik & Purwanto, 2020).

Di sisi kesehatan, Kementerian BUMN memiliki sejumlah sumber daya untuk

membantu masyarakat yang terdampak langsung. PT Kimia Farma (Persero) Tbk melalui 1.300 apotek, 600 klinik dan laboratorium klinik yang tersebar di seluruh Indonesia siap mendukung pencegahan dan penanganan virus korona. Kimia Farma juga telah memproduksi lebih dari empat juta masker yang kini bisa diakses publik secara umum di seluruh toko obat dan lokasi jual beli alat-alat kesehatan. Kementerian BUMN dan BUMN juga menaruh perhatiannya pada ketersediaan Alat Pelindung Diri (APD) bagi para tenaga medis. Pada 27 Maret kemarin, BUMN menerima bantuan pencegahan Covid-19 dari mitra PT Bukit Asam (Persero) Tbk berupa Alat Pelindung Diri (APD), masker, thermometer shot gun, dan hand sanitizer. Bantuan ini diharapkan dapat membantu para tenaga medis yang berada di garda terdepan dalam menangani Covid-19 (Malik & Purwanto, 2020).

Hal lainnya juga dilakukan oleh Kementerian Desa, Pengembangan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi. Otonomi daerah yang berlaku di Indonesia menjadikan desa menerapkan sistem self governing community. Instruksi Presiden yang menerapkan realokasi anggaran menjadikan Kementerian Desa, Pengembangan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi mengambil kebijakan untuk mengalokasikan Dana Pembangunan Desa (ADD) sebagai dana penanggulangan Covid-19. Hal tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan bahwa desa merupakan salah satu kelompok yang paling rentan terpapar Covid-19 karena minimnya akses desa-desa terhadap layanan kesehatan yang prima. Juga dengan pertimbangan karakteristik dari Covid-19 yang mudah menyebar sehingga bersifat sangat lokal. Berbagai alasan ini mendorong pemerintah untuk menanggulangi bencana Covid-19 yang dimulai secara lokal pula. Perhatian pemerintah yang ekstra dapat diberikan dalam lingkup masyarakat yang terkecil seperti Desa, RW, dan RT. Selama ini, Gugus Tugas Covid-19 menerbitkan Buku Panduan RT Tangguh Covid-19. Namun, sebagaimana diungkapkan Hadi (2020), usaha yang dilakukan Gugus Tugas Covid-19 tersebut tidak diperkuat dengan sosialisasi yang berkesinambungan sehingga tindakan yang dilakukan belum dapat mengurangi risiko Covid-19.

Covid-19 berdampak juga pada aktivitas pendidikan di Indonesia. Kekhawatiran muncul apabila pandemi Covid-19 tidak segera berakhir, maka hak masyarakat untuk mendapatkan pendidikan yang layak menjadi terhambat. Karenanya perlu dilakukan berbagai penyesuaian oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan atas berbagai kebijakan yang sudah ditetapkan Presiden dan BNPB. Misalnya dengan Surat Edaran Mendikbud No. 3 tahun 2020 tentang Pencegahan Covid-19. Surat tersebut menetapkan bahwa kegiatan pembelajaran di berbagai lembaga pendidikan dilakukan secara daring. Karena besarnya ruang lingkup yang terkena imbas dari peraturan ini, Kemendikbud bekerja sama dengan seluruh pemerintah provinsi. Berbagai strategi dipersiapkan untuk merespon kebijakan ini dengan membentuk kurikulum yang adaptif, pengajar yang proaktif, hingga menyiapkan infrastruktur yang lengkap dan merata. Tidak cukup sampai di situ, Kemendikbud

juga mengambil keputusan untuk membatalkan Ujian Nasional 2020 dan mencari alternatif untuk penyelenggaraan ujian bersama dengan Komisi X DPR RI. Hal serupa juga terjadi di tingkat perguruan tinggi dimana pendaftaran dan pelaksanaan dari Ujian Tulis Berbasis Komputer (UTBK) mengalami ketertundaan. Penelitian dari Wajdi et al., (2020) menyimpulkan bahwa kebijakan pendidikan yang dikeluarkan pemerintah untuk menghadapi Covid-19 dipandang efektif. Walau demikian, hal tersebut tidak menutup kemungkinan bahwa terdapat masalah- masalah yang terjadi dalam aktivitas pendidikan yang harus terus diperhatikan Kemendikbud. Masalah yang terjadi dalam aktivitas pendidikan yang harus terus diperhatikan Kemendikbud.

### **Partisipasi Aktor Non-Pemerintahan**

Efektivitas penerapan berbagai kebijakan penanganan Covid-19 tidak bisa dilepaskan dari berbagai aktor non pemerintahan (Muis, 2020). Karenanya perlu analisis jaringan aktor di luar pemerintahan. Objek kajian pada partisipasi aktor non-pemerintahan terdapat di tingkat mikro maupun aktor dengan melibatkan para akademisi (*academician*), perusahaan dan pengusaha (*business*), masyarakat (*community*), dan media massa (*mass media*).

#### **1. Akademisi (*Academician*)**

Sebagaimana sudah dijelaskan di atas bahwa penanganan Covid-19 yang kurang maksimal tercipta karena kurangnya data dan informasi yang andal, terutama berkaitan dengan epidemiologi (Y. Nugroho & Negara, 2020; Tuwu, 2020). Penguatan yang dapat dilakukan pemerintah adalah dengan melibatkan akademisi yang disiplin ilmunya terkait langsung dengan penanganan Covid-19. Realitas yang terjadi di Indonesia justru membuktikan sebaliknya. Misalnya dengan Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi Luhut Binsar Pandjaitan yang justru ditunjuk oleh Presiden Joko Widodo untuk menangani pandemi terutama di sembilan provinsi yang memiliki kasus Covid-19 tertinggi. Walau tidak memiliki latar belakang dan kemampuan dalam penanganan bencana non alam, Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi justru diberi wewenang yang besar. Begitu pula dengan penemuan kalung antivirus dari Kementerian Pertanian yang dinilai bisa menangkal virus Covid-19. Kalung berbahan kayu putih (*eucalyptus*) nyatanya belum memiliki uji klinis yang kuat dari para akademisi sehingga klaimnya dapat menangkal virus Covid-19 menjadi diragukan. Namun, Menteri Pertanian Syahrul Yasin Limpo terlihat menggunakan kalung tersebut dalam beberapa kesempatan sebagai bentuk komunikasi publik.

Di samping berbagai kontradiksi tersebut, pemerintah telah melakukan kerja sama dengan kalangan akademisi di dalam maupun luar negeri. Jaringan antara pemerintah dengan akademisi terbentuk utamanya agar dapat menghasilkan temuan berupa vaksin

Covid-19. Uji klinis vaksin Sinovac terus dilakukan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dengan melibatkan ribuan relawan dari seluruh Indonesia. Bahkan, beberapa pejabat publik tercatat menjadi relawan dari uji klinis vaksin tersebut. Usaha untuk pengembangan vaksin di dalam negeri juga terus dilaksanakan. Itu dilakukan oleh berbagai lembaga seperti Eijkman, Kementerian Riset dan Teknologi, dan kerja sama antara Universitas Airlangga, Badan Intelijen Nasional (BIN), dan Tentara Nasional Indonesia (TNI). Berbagai perdebatan ditemukan pada apa yang dilakukan aktor-aktor tersebut. Seperti riset obat Covid-19 dari Universitas Airlangga yang dinilai melangkahi prosedur sehingga menimbulkan pertanyaan etis dari berbagai akademisi lainnya. Dalam jaringan aktor antara pemerintah dengan akademisi, pemerintah memiliki peran utama dan terpenting untuk dapat memastikan ketersediaan vaksin bagi seluruh masyarakat.

## 2. Perusahaan dan Pengusaha (Business)

Salah satu usaha penting dalam menanggulangi Covid-19 adalah dengan melakukan pengujian Covid-19 melalui berbagai tes dan melacak kontak fisik dengan pasien Covid-19. Di Indonesia, hal tersebut masih dilakukan dengan cara tradisional. Berbeda dengan berbagai negara maju yang sudah mengintegrasikan pelacakan kontak fisik pasien Covid-19 dengan teknologi muktahir. Masa Covid-19 ini mengembangkan salah satu prinsip dasar dari teori jaringan aktor (*actor-network theory*) dimana konsep aktor juga harus diperluas ke aktor non-manusia seperti teknologi (Whittle & Spicer, 2008). Teknologi tidak hanya bersifat sebagai perantara, namun teknologi justru menggantikan interaksi yang ada di masyarakat. Interaksi yang semula terjadi di dalam ruang nyata telah bermigrasi ke dalam ruang maya. Di Korea Selatan, sebagai salah satu contohnya, teknologi dimanfaatkan untuk penanganan Covid-19. Itu dilakukan melalui pelacakan secara akurat berdasarkan akses kartu kredit maupun debit, riwayat kontak telepon, dan media sosial dari pasien Covid-19. Ini akan sangat membantu dalam pelacakan mobilitas pasien Covid-19 dan mengkonfirmasi melalui data dalam CCTV (Rafikasari, 2020). Kelemahan Indonesia dalam hal teknologi menjadikan contoh tersebut tidak bisa diaplikasikan secara langsung.

Namun, bukan berarti bahwa Indonesia tidak dapat memanfaatkan teknologi dalam penanggulangan Covid-19. Disinilah kemudian aktor-aktor non pemerintah seperti perusahaan dan pengusaha berperan dalam penanggulangan Covid-19. Di Indonesia, muncul berbagai kampanye crowdfunding di platform lokal seperti kitabisa.com untuk membantu para pekerja di sektor informal. Indonesia juga merupakan rumah bagi sektor startup dan digital yang berkembang pesat. Kerja sama antar pemerintah selaku aktor strategis perlu menyentuh sektor-sektor seperti ini. Itu terwujud melalui memanfaatkan fitur pengiriman dan pengiriman makanan dari perusahaan ride-hailing seperti Gojek dan Grab, platform e-commerce seperti Tokopedia, Bukalapak, dan Blibli yang melakukan kegiatan pembelian dan pengiriman barang dan bahan makanan secara online. Kerja sama dengan

pihak ketiga juga terselanggara dengan memanfaatkan jasa ojek daring dan Pos Indonesia dalam pembagian bantuan sosial bagi masyarakat terdampak. Pengembangan aplikasi pelatihan kartu prakerja juga telah dilaksanakan dengan menggandeng *platform digital* Ruang Guru. Aplikasi seperti Gojek, Tokopedia, Bukalapak, Halodoc, dan Ruangguru telah menyediakan fasilitas dan dukungan dalam bekerja dan bekerja dari rumah menurut bidang layanan masing-masing. Gojek dan Halodoc menyediakan aplikasi untuk memantau dan memeriksa kesehatan dari rumah (Djalante et al., 2020). Tidak hanya berbagai hal tersebut, keterlibatan perusahaan dan sektor swasta harus terus diperluas. Itu menjadi sangat penting dalam penanganan Covid-19 di Indonesia karena berbagai cluster Covid-19 justru muncul di berbagai kantor dan instansi (Muis, 2020).

### 3. Masyarakat (Community)

Terlibatnya komunitas masyarakat dalam penanganan Covid-19 menjadi sebuah implementasi dari kebijakan yang partisipatoris. Pendekatan semacam ini mensyaratkan elemen masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik (Suzetta, 2007; Wearing & McDonald, 2002). Penting untuk mempertimbangkan kombinasi antara kebutuhan, aset dan prakarsa lokal, serta menghadirkan kewenangan lokal dalam perencanaan dan penganggaran sehingga asas *good governance* menjadi tercapai (Adiyoso, 2009). Terutama di masa Covid-19, masyarakat dihadapkan pada berbagai masalah sehingga dapat menjadi potensi konflik sosial yang baru. Hubungan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat perlu diciptakan. Pemerintah memberikan jaminan sosial bagi seluruh masyarakat, sedangkan masyarakat meresponnya dengan memberikan kepercayaan kepada pemerintah, bersifat kooperatif terhadap berbagai peraturan penanganan Covid-19, dan menunjukkan solidaritas antar masyarakat (Gan & Dwirahmadi, 2020; Putu, 2020; Susilowati & Hakiem, 2020). Di Indonesia, hal tersebut terwujud melalui berbagai program seperti melalui Keluarga Tanggap Bencana (KATANA), Desa Tangguh Bencana (Destana), Kampung Siaga Bencana (Kasiba), Pengurangan Risiko Bencana Berbasis Komunitas (PRBBK), dan lain-lain (Hadi, 2020). Program yang bergerak di tingkat desa, RW, dan RT ini lebih berorientasi pada partisipasi masyarakat. Karenanya perlu dimaksimalkan dengan memanfaatkan Dana Pembangunan Desa (ADD) untuk mengefektifkan berbagai program tersebut di lingkungan-lingkungan terkecil dalam masyarakat.

Dampak pandemi Covid-19 juga memicu sektor ketahanan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan primer menjadi terancam. Ketahanan masyarakat terkait dengan kemampuan dari masyarakat untuk dapat menggunakan sumber daya yang tersedia (seperti, teknologi, makanan, pekerjaan, dan rasa aman-nyaman) dalam memenuhi kebutuhan dasar dan menjalankan fungsi sosialnya. Aktivitas seluruh masyarakat yang seharusnya bisa berjalan dengan normal, kini menjadi sangat terkendala dengan adanya

pandemi covid-19 ini. Banyak hal timbul seperti lesunya tingkat laju perekonomian karena banyak orang kehilangan sumber mata pencahariannya. Dengan kondisi yang seperti ini, salah satu program yang saat ini dirasa mempunyai peran yang penting adalah filantropi. Kegiatan ini menjadi unsur penunjang ketahanan masyarakat menghadapi masa pandemi Covid-19. Filantropi telah menjadi modal sosial dan menjadikannya sebagai dimensi dukungan sosial dalam bentuk dukungan informasi, interaksi sosial, dan harga diri. Secara tidak langsung, hal ini juga akan menunjukkan tingkat partisipasi di tingkat lokal sehingga ketahanan fisik personal maupun komunal dapat terwujud.

Filantropi bisa dikatakan sebagai sebuah modal sosial bagi masyarakat dalam menghadapi pandemi ini. Aksi filantropi ini kemudian diwujudkan dengan perilaku dermawan pada orang lain atau lebih tepatnya disebut dengan kedermawanan sosial. Telah banyak berbagai pihak yang melakukan berbagai aksi sosial untuk membantu masyarakat yang terkena dampak pandemi ini. Sebab, meskipun ini adalah tanggung jawab pemerintah, kerja sama dari berbagai pihak sangat membantu untuk mempercepat berlalunya pandemi ini. Filantropi bersifat berkelanjutan dan jangka panjang, dampaknya sangatlah luas, serta terorganisasi dan terukur. Hal ini bukanlah sesuatu yang sulit dilakukan karena filantropi merupakan modal sosial yang sudah ada dalam masyarakat Indonesia. Bentuk dari Filantropi di Indonesia seperti BAZNAS, LAZISNU, Dompot Dhuafa, dan sebagainya yang sudah bergerak menyalurkan kepedulian masyarakat untuk membantu yang lain dalam menghadapi pandemi (Mardiyah et al., 2020).

#### 4. Media Massa (Mass Media)

Di masa pandemi Covid-19, media memiliki peran yang signifikan. Di satu sisi, ia bertindak sebagai penyalur informasi dari pemerintah kepada publik (*top-down*), namun di sisi yang lain, kehadiran media dinilai meningkatkan keterlibatan masyarakat sebagai respon atas berbagai peristiwa yang terjadi (*bottom-up*). Penelitian dari Zhou et al., (2020) mengungkapkan bahwa pemberitaan media tentang Covid-19 yang dilakukan secara kontinu akan berpotensi mempengaruhi kesadaran masyarakat dalam menghadapi Covid-19. Karenanya media menjadi salah satu elemen yang dilibatkan pemerintah dalam rangka penanganan Covid-19. Hal tersebut berdampak pada peristiwa pandemi saat ini yang tidak menjadi persoalan elit belaka. Keterlibatan aktif dari masyarakat justru muncul karena peran media yang memuat berbagai berbagai opini, tanggapan, kritik, ataupun wawancara dari masyarakat luas.

Namun perlu diakui bahwa terdapat berbagai tantangan yang membuat media dengan mudah terdistorsi. Sebagai penyalur informasi mengenai Covid-19, media bergantung pada apa yang disampaikan pemerintah. Celakanya, pemerintah justru lebih sering menunjukkan inkonsistensi terhadap apa yang diinformasikannya (Y. Nugroho & Negara, 2020; Tuwu, 2020). Misalnya dengan peristiwa pada awal Maret 2020 lalu dimana



pemerintah tetap menerapkan kebijakan diskon tiket pesawat terbang demi mendorong sektor pariwisata di tengah kasus pertama Covid-19 ditemukan. Ataupun dengan kebijakan mudik yang simpang siur menjelang Idul Fitri 2020. Presiden Joko Widodo, dalam salah satu wawancara, justru memberikan pernyataan yang membingungkan masyarakat karena sibuk dengan perbedaan istilah antara mudik dan pulang kampung.

Jika terus terjadi, inkonsistensi demikian justru akan mempengaruhi kualitas dari media itu sendiri. Perbedaan nilai pesan yang dikirimkan melalui media berdampak pada beragamnya interpretasi di masyarakat. Kesempatan ini yang dimanfaatkan segelintir orang untuk memproduksi berbagai konten disinformasi dan hoaks. Riset yang dilakukan oleh Rahayu & Sensusiyati (2020) menyimpulkan bahwa selama periode Januari-Maret 2020, telah muncul sebanyak 50 pemberitaan media yang dikategorikan hoaks. Jumlah tersebut meningkat pada Bulan Maret. Bulan yang sama di mana kasus pertama Covid-19 di Indonesia berhasil dilacak dan Covid-19 menjadi topik yang hangat diperbincangkan masyarakat. Keadaan demikian yang dipandang menimbulkan kebingungan, keresahan, kepanikan, dan ketakutan di masyarakat (Abdullah, 2020; Almuttaqi, 2020; Soderborg & Muhtadi, 2020). Alih-alih mengubah perilaku masyarakat dalam menghadapi Covid-19, media justru melestarikan keterbelahan masyarakat dan menjadi arena pertarungan publik: antara kelompok pendukung dan penentang pemerintah. Dalam situasi seperti ini, konflik menjadi hal yang tidak tertahankan.

Dalam penyajian informasi, media juga kerap kali terjebak pada sikap bias kelas (Sulistyaningtyas et al., 2020). Beragam informasi disampaikan kepada khalayak luas dengan menggunakan bahasa yang hanya dipahami oleh kelompok dengan pendidikan dan status sosial tertentu serta tidak menyentuh masyarakat secara keseluruhan. Masyarakat kelas bawah mungkin mendapatkan akses terhadap informasi penting mengenai Covid-19 dari berbagai media, namun mereka tidak mengerti sepenuhnya mengenai informasi yang diduplikatnya itu. Bagi pemerintah, fenomena ini bahkan baru disadari empat bulan setelah kasus Covid-19 terungkap pertama kali di Indonesia. Melalui Keputusan Menteri Kesehatan Nomor HK.01.07/Menkes/413/2020 tentang Pedoman Pencegahan dan Pengendalian Covid 19, Menkes Terawan Agus Putranto mengganti beberapa istilah seperti Orang dalam Pemantauan (ODP), Pasien dalam Pengawasan (PDP), dan Orang tanpa Gejala (OTG) dengan sejumlah definisi baru menjadi kontak erat, suspek, dan kasus konfirmasi tanpa gejala. Pemerintah beralih bahwa perubahan ini terjadi karena mengikuti kebijakan Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) sehingga penanganan Covid-19 dapat diakui dan dipercayai dunia. Belum lagi beberapa istilah asing seperti *social distancing*, *lockdown*, *herd immunity*, *rapid test*, dan beragam istilah lainnya yang sampai saat ini kerap digunakan media dalam menyampaikan informasi. Dari hal ini, dapat ditarik

kesimpulan bahwa masifnya pemberitaan di media tidak selalu berdampak pada meningkatnya kesadaran publik akan pencegahan Covid-19. Media perlu mengusahakan bahwa informasi yang disampaikannya tidak hanya sebatas mampu diakses seluruh masyarakat, namun juga dapat dimengerti secara utuh dan benar.

## KESIMPULAN

Hingga pada suatu kesimpulan bahwa penanganan Covid-19 di Indonesia belum dapat berjalan maksimal karena minimnya data dan informasi yang dimiliki pemerintah. Terlebih, jaringan aktor antara pemerintah dengan lembaga pemerintahan lainnya dan antara pemerintah dengan aktor non pemerintahan nyatanya belum dapat dimaksimalkan dengan baik. Hal tersebut berdampak pada berbagai lembaga negara dan relasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang kacau serta saling tumpang tindih dalam menjalankan perannya. Dampak tersebut pada akhirnya dirasakan secara langsung oleh masyarakat yang bingung, mengeluh, dan takut dalam menghadapi Covid-19.

Adapun beberapa saran yang dapat disampaikan dalam penelitian ini, antara lain:

1. Mendorong pemerintah untuk dapat menyusun data dan informasi dengan baik dan benar. Proses tersebut dapat dijalankan dengan melibatkan jaringan aktor di luar pemerintahan seperti akademisi, swasta, hingga komunitas masyarakat. Data yang dihasilkan perlu dipublikasikan secara transparan dan luas dengan pula mengandalkan jaringan aktor di luar pemerintahan seperti media.
2. Merumuskan tugas pokok dan fungsi yang jelas antara lembaga negara, terutama lembaga-lembaga yang memiliki peran utama dalam penanganan Covid-19, dan berbagai lembaga baru yang dibentuk dalam rangka penanganan Covid-19.
3. Menegaskan kembali tugas pokok dan fungsi dalam relasi antara pemerintah pusat dan daerah sehingga pemerintah pusat, lembaga-lembaga negara, dan pemerintah daerah tidak saling berkonflik dan tumpang tindih dalam menjalankan kebijakan penanganan Covid-19.
4. Memperkuat kerja sama antar lembaga negara dalam perumusan kebijakan penanganan Covid-19 dengan pertimbangan bahwa bencana Covid-19 berdampak pada berbagai sektor. Hal tersebut dipandang akan menghasilkan kebijakan yang komprehensif.

Mengimplementasikan kebijakan yang telah dirumuskan dengan melibatkan komunitas-komunitas basis melalui gerakan pencegahan Covid-19 agar dapat diterapkan masyarakat luas. Hal tersebut dibantu dengan peran aktor-aktor lainnya seperti media, perusahaan, dan komunitas lokal.

---

**DAFTAR PUSTAKA**

- Abdullah, I. (2020). COVID-19: Threat and fear in Indonesia. *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice, and Policy*, 12(5), 488–490.  
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1037/tra0000878>
- Adiyoso, W. (2009). Menggugat Perencanaan Partisipatif dalam Pemberdayaan Masyarakat. *Jurnal Administrasi Publik*, 2(1).
- Alcadipani, R., & Hassard, J. (2010). Actor-Network Theory, organizations and critique: Towards a politics of organizing. *Organization*, 17(4), 419–435.  
<https://doi.org/10.1177/1350508410364441>
- Almuttaqi, A. I. (2020). Kekacauan Respons terhadap COVID-19 di Indonesia. *The Insights*, 1(13), 1–7.
- Azhar, M., & Azzahra, H. A. (2020). Government Strategy in Implementing the Good Governance during COVID-19 Pandemic in Indonesia. *Administrative Law & Governance Journal*, 3(2), 240–253.
- Boin, A., & 'T Hart, P. (2010). Organising for effective emergency management: Lessons from Research. *Australian Journal of Public Administration*, 69(4).  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2010.00694.x>
- Buchanan, J. M., & Tollison, R. D. (2009). *The Theory of Public Choice-II*. The University of Michigan Press.
- Chadijah, S. (2020). HARMONISASI KEWENANGAN PENANGANAN PANDEMI COVID-19 ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH. *Jurnal Kertha Semaya*, 8(6), 858–866.
- Djalante, R., Lassa, J., Setiamarga, D., Sudjatma, A., Indrawan, M., Haryanto, B., Mahfud, C., Sinapoy, M. S., Djalante, S., Rafliana, I., Gunawan, L. A., Surtiari, G. A. K., & Warsilah, H. (2020). Review and analysis of current responses to COVID-19 in Indonesia: Period of January to March 2020. *Progress in Disaster Science*, 6.  
<https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100091>
- Dye, T. R. (1978). *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall, Engelwood Cliff.
- Easton, D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Knop.
- Gan, C. C., & Dwirahmadi, F. (2020). How Can the Public Be Better Protected Against Covid-19? *Jurnal Berkala Epidemiologi*, 8(2), 97. <https://doi.org/10.20473/jbe.v8i22020.97-99>
- Hadi, S. (2020). Pengurangan Risiko Pandemi Covid-19 Secara Partisipatif: Suatu Tinjauan Ketahanan Nasional terhadap Bencana. *Jurnal Perencanaan Pembangunan: The Indonesian Journal of Development Planning*, 4(2). <https://doi.org/10.36574/jpp.v4i2.109>
- Jann, W., & Wegrich, K. (2017). Theories of the policy cycle. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. CRC Press Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781315093192-11>
- Jensen, L. (1982). *Explaining Foreign Policy*. Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs.
- Malik, T. D., & Purwanto, E. A. (2020). *Tata Kelola Penanganan Covid-19 di Indonesia*. Gajah Mada University Press.
- Mardiyah, S., Naqiyah, N., Arif, M. Z., & Indana, S. (2020). Filantropi Sembako untuk Masyarakat Terdampak Covid-19. *Abdimas Bela Negara: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 1(2), 64–77.
- Muhammad Elwan, L. O. (2019). REKOMENDASI KEBIJAKAN PROGRAM KOTA LAYAK ANAK DI KOTA KENDARI. *Journal Publicuho*, 2(1), 15. <https://doi.org/10.35817/jpu.v2i1.5987>
- Moleong, L. (2011). *Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. PT Remaja Rosdakarya.
-

- Muis, A. R. C. (2020). Transparansi Kebijakan Publik Sebagai Strategi Nasional Dalam Menanggulangi Pandemi Covid-19. *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, 7(5). <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i5.15317>
- Nugroho, R. D. (2004). *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Gramedia.
- Nugroho, Y., & Negara, S. D. (2020). *Urgent Need to Strengthen State Capacity: Learning from Indonesia's COVID-19 Crisis*. ISEAS Yusof Ishak Institute. <http://hdl.handle.net/11540/12158>.
- Putu, A. N. I. P. S. (2020). Covid-19 dan Potensi Konflik Sosial. *Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional*, 16(1), 39–45. <https://doi.org/10.26593/jihi.v1i1.3867.39-45>
- Rafikasari, A. (2020). Formulating Indonesia's Covid-19 Policy based on South Korea's Experience. *Journal of Humanities and Education Development*, 2(3). <https://doi.org/10.22161/jhed.2.3.3>
- Raharjo, M. (2017). Studi Kasus Dalam Penelitian Kualitatif. *Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang*.
- Rahayu, R. N., & Sensusiyati. (2020). Analisis Berita Hoax Covid - 19 Di Media Sosial Di Indonesia. *Jurnal Ekonomi, Sosial, & Humaniora*, 1(9), 63.
- Rhodes, R. (2008). Policy Network Analysis. In M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford Uni, pp. 425–443).
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>
- Soderborg, S., & Muhtadi, B. (2020). *Policy, Partisanship, and Pay: Diverging COVID-19 Responses in Indonesia*. SSRN. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3636486>
- Stake, R. E. (1994). Case Studies. In N. K. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research*. SAGE Publications.
- Suharto, E. (2008). *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik: Peran pembangunan kesejahteraan sosial dan pekerjaan sosial dalam mewujudkan negara kesejahteraan (welfare state) di Indonesia*. Alfabeta.
- Sulistyaningtyas, T., Jaelani, J., & Suryani, Y. (2020). Power of Knowledge and Community Social Class above Covid-19 Pandemic Information on Social Media. *Jurnal Komunikasi Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia*, 5(1), 52–62.
- Susilowati, I., & Hakiem, F. N. (2020). Optimalisasi Peran Perempuan Sebagai Strategi Alternatif Kebijakan Publik Dalam Menekan Penyebaran Pandemi Covid-19. *SALAM: Jurnal Sosial Dan Budaya Syar-I*, 7(8), 723–736. <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v7i8.16551>
- Suzetta, P. (2007). Perencanaan Pembangunan Indonesia. *Bappenas*, 20(2).
- Telaumbanua, D. (2020). Urgensi Pembentukan Aturan Terkait Pencegahan Covid-19 di Indonesia. *QALAMUNA: Jurnal Pendidikan, Sosial, Dan Agama*, 12(01). <https://doi.org/10.37680/qalamuna.v12i01.290>
- Tuwu, D. (2020). Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Pandemi Covid-19. *Journal Publicuho*, 3(2), 267–278. <https://doi.org/10.35817/jpu.v3i2.12535>
- Wajdi, M. B. N., Iwan Kuswandi, Umar Al Faruq, Zuhijra, Z., Khairudin, K., & Khoiriyah, K. (2020). Education Policy Overcome Coronavirus, A Study of Indonesians. *EDUTEC : Journal of Education And Technology*, 3(2). <https://doi.org/10.29062/edu.v3i2.42>
- Wearing, S., & Mc Donald, M. (2002). The development of community-based tourism: Re-thinking the relationship between tour operators and development agents as intermediaries in rural and isolated area communities. *Journal of Sustainable Tourism*, 10(3), 191–206. <https://doi.org/10.1080/09669580208667162>
- Whittle, A., & Spicer, A. (2008). Is actor network theory critique? *Organization Studies*, 29(4),

611–629. <https://doi.org/10.1177/0170840607082223>

Widodo, J. (2001). *Good Governance: Telaah Dari Dimensi Akuntabilitas, Kontrol Birokrasi Pada EraDesentralisasi Dan Otonomi Daerah*. Insan Cendekia.

Widodo, J. (2008). *Analisis Kebijakan Publik : Konsep & Aplikasi Analisis Proses Kenijakan Publik*. Banyumedia.

Worldometers. (2020). *Corona Virus Cases Indonesia*.

<https://www.worldometers.info/coronavirus/country/indonesia/>

Yulianti, D., Meutia, I. ., & Sujadmiko, B. (2020). INDONESIA'CRISIS RESPONSE TO COVID-19 PANDEMIC: FROM VARIOUS LEVEL OF GOVERNMENT AND NETWORK ACTIONS TO POLICY. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, 17(1), 34–48.

Zhou, W., Wang, A., Xia, F., Xiao, Y., & Tang, S. (2020). Effects of media reporting on mitigating spread of COVID-19 in the early phase of the outbreak. *Mathematical Biosciences and Engineering*, 17(3), 2693–2707. <https://doi.org/10.3934/mbe.2020147>